

ACTA UNIVERSITATIS SZEGEDIENSIS
DE ATTILA JÓZSEF NOMINATAE

ACTA JURIDICA ET POLITICA

Tomus XVIII.

Fasciculus 2.

MARTONYI JÁNOS

Az államigazgatási aktusok indokolása

SZEGED
HUNGARIA

1971

Redigunt

GYÖRGY ANTALFFY, ÖDÖN BOTH, ANTAL FONYÓ, ISTVÁN KOVÁCS,
JÁNOS MARTONYI, KÁROLY NAGY, ELEMÉR PÓLAY

Edit

*Facultas Scientiarum Politicarum et Juridicarum Universitatis Szegediensis
de Attila József nominatae*

Nota

Acta Jur. et Pol. Szeged

Szerkeszti

ANTALFFY GYÖRGY, BOTH ÖDÖN, FONYÓ ANTAL, KOVÁCS ISTVÁN,
MARTONYI JÁNOS, NAGY KÁROLY, PÓLAY ELEMÉR

Kiadja

*A Szegedi József Attila Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kara
(Szeged, Lenin krt. 54.)*

Kiadványunk rövidítése

Acta Jur. et Pol. Szeged

Felelős kiadó: Dr. Kovács István

Megjelent 525 példányban, 2 A/5 ív terjedelemben.

Készült linószedéssel, íves magasnyomással, az MSZ 5601-59
és az MSZ 5603-55 szabványok szerint.

71-3442 — Szegedi Nyomda

I. A TÉMA ELHATÁROLÁSA

Úgy hisszük, hogy ennek az államigazgatási eljárások törvényszerű és eredményes lefolytatása szempontjából rendkívül jelentős témának a tárgyalását — az anyag megfelelő körülhatárolása érdekében — bizonyos terminológiai alapvetéssel, a címben szereplő *fogalmak értelmezésével* kell kezdenünk. Ez közelebbről azt jelenti, hogy két kérdésre kell előjáróban választ adnunk: 1. mit értünk az indokolás fogalmán, 2. az államigazgatási aktusok mely körére nézve kívánjuk vizsgálni az indokolás mibenlétét és szükségességét.

Ad 1. Az államigazgatási eljárás előrevitele céljából, illetőleg eredményeképpen létrejövő aktusok *indokolása* tulajdonképpen kettős értelmű kifejezés. Elsődlegesen azt jelenti, hogy az aktus kiadásának, mégpedig valamely adott tartalommal való meghozatalának oka van, másodlagosan pedig azt, hogy ezt az okot az aktust kibocsátó szerv nyilvánosságra hozza, nevezetesen az aktus által érintettekkel közli. Az első értelemben véve nyilván minden államigazgatási aktusnak van indoka — akár elfogadható az, akár nem —, hiszen azt nem tételezhetjük fel, hogy az államigazgatási szerv teljesen ötletszerűen, minden megfontolás nélkül cselekedjék. A kifejezés másik értelme, vagyis az elhatározás okának az államigazgatási szerv által való kifejezett tudatosítása, megfelelő formába öntése és az érdekeltekkel történő közlése, már nem feltétlenül következik az eljárás lefolytatásából és befejezéséből, s éppen ez az, ami a bennünket érdeklő és az alábbiakban kifejtendő problémákat felveti. Röviden szólva: a belső okokkal (motivum) szemben a nyilvánosságra hozott indokolással (motiváció) kívánunk foglalkozni.¹

Ad 2. a) Az *államigazgatási aktusok* fogalmi köre, mint tudjuk, rendkívül széles. A magyar szakirodalomban általánosan elfogadott meghatározás szerint államigazgatási aktusok az államigazgatási szerveknek mindazok a jogi hatás kiváltására irányuló cselekményei, amelyek vagy kötelező magatartási szabályok előírásában állnak, vagy konkrét államigazgatási jogviszony keletkezését, módosulását, illetőleg megszűnését eredményezik.² Az államigazgatási

¹ A motivum és a motiváció közötti megkülönböztetésről lásd pl. a legújabb francia irodalomban Marcel Waline művét: Précis de droit administratif, Tome I., Paris, 1969, 343. old. — Ebből a disztinkcióból indulnak ki rendszerint a témánkra vonatkozó speciális fejtegetések is: így pl. ugyancsak a mai francia szakirodalomban Guy Isaac terjedelmes monográfiája a közigazgatási szervek eljárásának szabályozásáról (La procédure administrative non contentieuse, Paris, 1968. 235—237. és 537—567. old.), továbbá Céline Wiener alapos tanulmánya a közigazgatási határozatok indokolásával kapcsolatos problémákról (La motivation des décisions administratives en droit comparé, Revue Internationale de Droit Comparé, 1969, 4. sz., 779—795. old.).

² Lásd Szamel Lajos: Az államigazgatási aktusokkal kapcsolatos néhány probléma (A Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának Évkönyve, Buda-

aktusok tehát vagy szabályozó, normatív jellegűek, vagy konkrét, egyedi esetekben való döntést jelentenek. Mindjárt le kell itt szögeznünk, hogy első fajukat, az általános érvényű magatartási szabályokat tartalmazó aktusokat, az indokolás kérdéseinek az alábbiakban való tárgyalásánál *figyelman kívül hagyjuk*. Az államigazgatási szervek által alkotott normatív aktusok ugyanis jogszabálynak minősülnek, vizsgálatuk a jogforrások tanába tartozik. A tanulmányunk címét adó téma-megjelöléssel nem az volt a célunk, hogy a normatív aktusok indokolásával kapcsolatos kérdéseket is beható vizsgálat tárgyává tegyünk. Csak futólag említjük meg ennek az értelmezésnek az alátámasztására azt, hogy a jogszabályoknak ha ma már nem is mennyiségileg túlnyomó, de minőségileg legjelentősebb részét az államhatalmi-képviselői szervek, nem pedig az államigazgatási szervek alkotják meg, tehát éppen a legfontosabb jogszabályok már eleve kívül esnek az államigazgatási aktusok fogalmi körén. Az államigazgatási szervek (minisztertanács, miniszterek, tanácsi végrehajtó bizottságok) által kibocsátott normáknál pedig az a helyzet, hogy azokhoz vagy egyáltalán nem készül szövegezett indokolás, vagy ha van is ilyen, azt nem hozzák nyilvánosságra. Feltétlenül arra az álláspontra kell tehát helyezkednünk, hogy tanulmányunk keretében csak a konkrét jellegű, egyedi esetekben államigazgatási jogviszonyt létesítő, módosító vagy megszüntető államigazgatási aktusokkal szükséges foglalkoznunk.³

b) A konkrét államigazgatási aktusok vagy az államigazgatási szervezeten kívül álló fizikai vagy jogi személyek (az ún. ügyfelek) jogait, illetőleg kötelességeit érintik, vagy az egyik államigazgatási szervtől egy másik államigazgatási szerv felé irányulnak. Az előbbieket nemzetközileg általánosan elfogadott műszóval határozatoknak nevezzük, az utóbbiak közé pedig elsősorban a felsőbb államigazgatási szerv által az alsóbbhoz, vagy a szerv vezetője által a beosztottakhoz intézett utasítások tartoznak. Az indokok közlésének főleg a *határozatok* kibocsátása kapcsán van garanciális jelentősége, s ezért fejtegetéseink ésszerű koncentrálásának szempontja amellettszól, hogy — az utasítások esetleges indokolásának vizsgálatát mellőzve — a konkrét határozatok indokolására szorítkozzunk.

Megjegyezzük itt, hogy mind az a), mind a b) pont alatt tett elhatárolás, illetőleg szűkítés megfelel annak a koncepciónak, amelyet a magyar jogban az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló kódex (1957. évi IV. törvény)⁴ saját hatályának körére nézve képvisel. A törvény 1. §-ának (1) beke-

pest, 1954, 159—169. old.), valamint *Berényi Sándor—Martonyi János—Szamel Lajos—Szatmári Lajos*: Magyar államigazgatási jog (egyetemi tankönyv, Budapest, 1966, 290. old.).

³ Megjegyezzük, hogy ezt az álláspontot fogadta el a Dublinban, 1968 szeptemberében tartott XIV. Nemzetközi Közigazgatástudományi Kongresszus is, amikor a Bertil Wennergren (Svédország) által készített főelőadói jelentés alapján „Az állampolgárok jogvédelme a közigazgatási eljárások” című, 3. számú főtémát tárgyalta; ennek keretében került ott megvitatásra az államigazgatási határozatok indokolásának kérdése.

⁴ A törvény szövegét lásd francia fordításban: *Revue de Droit Hongrois*, 1958, 1. sz., 35—57. old. (ugyanott *Toldi Ferenc* ismertető tanulmánya, 9—22. old.), orosz fordításban: *Obzor Vengerszkogo Prava*, 1958. 1. sz., 37—62. old. (ugyancsak *Toldi Ferenc* tanulmányával. 9—23 old.). német fordításban: *Verwaltungsverfahrensgesetze des Auslandes* c. gyűjteményes kiadványban (Schriftenreihe der Hochschule Speyer. Band 31/II., herausgegeben von Carl Hermann Ule, Berlin, 1967, 865—896. old.; (ugyanott *Martonyi János* által írt bevezetés, 839—864. old.), olasz fordításban: *La procedura amministrativa* c. gyűjteményes kiadványban (Istituto per la scienza dell'amministrazione pubblica, a cura di Giorgio Pastori, Milano, 1964. 502—526. old.).

dése kimondja, hogy a törvény rendelkezéseit az államigazgatási szervek eljárása során államigazgatási ügyekben kell alkalmazni, az 1. §. (4) bekezdése pedig úgy szól, hogy a törvény alkalmazása szempontjából államigazgatási ügyön mindazokat az ügyeket kell érteni, amelyek intézése során az államigazgatási szerv az ügyfeleket érintő jogot vagy kötelezettséget állapít meg,⁵ részükre adatot igazol, vagy nyilvántartást végez. Bár egyik idézett bekezdésben sem szerepel kifejezetten az a kitétel, hogy a törvény csupán a konkrét államigazgatási ügyekben folytatott eljárásra vonatkozik, ez mégis nyilvánvaló abból, hogy az idézett (4) bekezdés „az ügyek *intézése*” (tehát nem szabályozása!) során „az ügyfeleket érintő” jog vagy kötelezettség megállapításáról beszél. Abból, hogy a törvény szövege kiemeli az államigazgatási ügyintézésnek az *ügyfeleket érintő* voltát, egyúttal az is következik, hogy a kódex elsősorban az államigazgatási szervek kifelé ható konkrét aktusainak, vagyis a határozatoknak a meghozatalát kívánja szabályozni. A törvény tehát — amint erre az 1. §-ához fűzött miniszteri indoklás is utal — kirekeszti szabályozásának köréből mind a jogszabályok kibocsátásának rendjét, mind az államigazgatási szervek belső szervezeti kapcsolatait. Az ügyintézésnek a különböző államigazgatási szervek közötti mozzanataira később ugyan néhány vonatkozásban kitér, de csak annyiban, amennyiben ez egyes ilyen, belső jellegű aktusoknak (pl. a fellettes szerv részéről az alsóbb szervhez intézett, az eljárás megindítására vagy folytatására való utasításnak) közvetve az ügyfelet is érintő volta miatt elkerülhetetlen.⁶

II. AZ ÁLLAMIGAZGATÁSI HATÁROZATOK INDOKOLÁSÁNAK ELŐÍRÁSA A MAGYAR JOGBAN

1. Közismert, hogy Magyarország (Csehszlovákiával, Jugoszláviával, Lengyelországgal és legújabban Bulgáriával együtt) azok közé a szocialista országok közé tartozik, amelyek az államigazgatási eljárást *átfogó érvényű*, tehát — meghatározott kivételektől eltekintve — valamennyi államigazgatási ügyfajta kiterjedő hatályú *törvénnyel* szabályozták. Ez az alapvető kodifikáció azonban, amelyet nálunk a már említett 1957. évi IV. törvény tartalmaz, az államigazgatási eljárási jognak nem egyetlen forrása, hanem mellette *különös eljárási szabályok* is vannak, azon az alapon, hogy a generális kódex egyfelől egyes eljárásfajtákat teljesen kivesz a hatálya alól, másfelől egy sor vonatkozásban lehetővé teszi azt, hogy meghatározott szintű speciális jogszabályok a tárgyakat képező ügyekben folytatott eljárás egyes mozzanataira vonatkozóan az általánostól eltérő eljárási formákat állapítsanak meg.

2. Ami az *általános eljárási kódexünket* képező 1957. évi IV. törvény előírásait tartalmilag illeti, elég itt röviden emlékeztetnünk arra, hogy ennek 38—39. §-ai foglalják magukban az indokolási kötelezettségre és az indokolás tartalmára vonatkozó rendelkezéseket. A 38. §. az írásban közölt (konkrét, kifelé szóló) határozat kötelező kellékei közé sorolja az indokolást, a 39. §-ból pedig kitűnik, hogy az indokolásnak — mind a belföldi, mind a külföldi elméletben

⁵ Az itt használt jogi értelemben ez a magyar kifejezés nemcsak pusztá konstataciót, hanem konstituációt (létesítést, illetve módosítást, vagy megszüntetést) jelent; a (konkrét) államigazgatási aktusnak a jogviszonyt illető ilyen hatására az aktusról a 2. a) pont elején adott meghatározásunk is utalt.

⁶ Berényi—Martonyi—Szamel—Szatmári: i. m., 322. old.

és gyakorlatban általánosan elfogadott álláspontnak megfelelően — két fő elemből kell állnia: egyrészt röviden elő kell adni benne a megállapított tény-állást és az annak alapjául elfogadott bizonyítékokat, másrészt meg kell jelölni azokat a jogszabályokat, amelyek alapján az államigazgatási szerv a döntést hozta. Mindkét tétel közelebbi értelmezésére a későbbiekben (a VI. és VII. fejezetekben) még ki fogunk térni.

3. Ezekután röviden meg kell vizsgálnunk azt a kérdést, hogy az egyes speciális államigazgatási eljárás-fajtákat rendező jogszabályaink mennyiben tartalmaznak a határozatok indokolására vonatkozó előírásokat. Abból kell kiindulnunk, hogy az 1957: IV. tv. előbb említett 38—39. §-ai az indokolási köteleességnek és az indokolás elemeinek meghatározásánál nem veszik fel szövegükbe a kódex elég számos más helyén előforduló azt a kitétel, hogy „ha jogszabály másként nem rendelkezik”, amiből az következik, hogy a különös eljárási szabályok az indokolásra nézve nem tartalmazhatnak az általános kódextól eltérő rendelkezéseket (pl. az annak kötelezettsége alól való felmentést). Legfeljebb arra van tehát lehetőség, hogy egyes speciális eljárási szabályok az 1957: IV. tv. rendelkezéseit kiegészítsék, illetőleg részletezzék.

A speciális államigazgatási eljárási kódexek átvizsgálása arról győz meg bennünket, hogy közülük csak egyesek térnek ki a határozatok indokolásának kérdésére. Ilyenként említhetjük például az egyik legfontosabbat, a szabálysértésekről szóló 1968. évi I. törvényt; ennek 62. §. (2) bekezdése kimondja, hogy a szabálysértés miatt eljáró államigazgatási hatóság által hozott határozatnak tömör indokolást kell tartalmaznia, amely utal egyfelől a megállapított tényekre, bizonyítékokra, valamint a büntetés kiszabásánál figyelembe vett körülményekre, másfelől a szabálysértést meghatározó jogszabályra.

Az általános kódexnek az indokolás elemeit előíró 39. §-ában foglaltakat egy vonatkozásban kiegészítő rendelkezést tartalmaz az építésügyi és városfejlesztési miniszter 10/1969. (VI. 8.) számú rendelete 13. §-ának (5) bekezdése: eszerint az építési engedély megadásának megtagadásáról hozott határozat indokolásában ismertetni kell azt az általános érvényű, illetőleg eseti hatósági előírást vagy határozatot, amelyet a tervezett építkezés sértene. Ez azt jelenti, hogy az indokolásba nemcsak az általános magatartási normára (tehát jogszabályra), hanem az egyedi hatályú hatósági rendelkezésre való hivatkozást is fel kell venni.

Az indokolás kötelező tartalmára kiterő speciális eljárási szabályok közül utalhatunk még a *kisiparosok ipargyakorlásáról* szóló 1958. évi 9. sz. törvényerejű rendelet végrehajtása céljából kiadott 2/1958. (V. 1.) Kip. M. sz. rendeletre. Ennek 13. §. (4) bekezdése aláhúzza az iparjogosítvány kiadása iránti kérelem tárgyában hozott határozat „minden esetben” való, 22. §. (6) bekezdése pedig az iparjogosítványt visszavonó határozat „megfelelően” történő megindokolásának, nevezetesen a visszavonásra alapul szolgáló okok pontos megjelölésének szükségességét.

A speciális kódexek túlnyomó zöme azonban a határozatok indokolásának kötelezettségéről egyáltalán nem szól, s így erre vonatkozólag is az e kódexekben rendszerint felvett az a *záradék* szolgál irányadóul, hogy az általuk szabályozott eljárási ágazatban (pl. anyakönyvi, kisajátítási, vízügyi, kereskedelem-felügyeleti eljárásban) az 1957: IV. tv. rendelkezéseit kell alkalmazni, a speciális jogszabályban foglalt kiegészítésekkel.

4. Az általános és különös államigazgatási eljárási kódexek közötti, a magyar jogban fennálló viszonynak teljes tisztázása céljából aláhúzzuk még itt,

hogy az 1957 előtt keletkezett speciális eljárási szabályokat az általános kódex nem helyezte kifejezetten hatályon kívül. A kódex zárószakaszához (90. §.) fűzött miniszteri indokolás azonban megállapította, hogy a törvény hatályba lépésével külön rendelkezés nélkül is hatályukat veszítik azok az eljárási jogszabályok, amelyek a törvénnyel ellentétes rendelkezéseket tartalmaznak; másfelől kiemelte az igazságügy-miniszter által készített indokolás, hogy az egyes szakigazgatási területeken hatályban levő eljárási szabályokat a törvény rendelkezéseinek figyelembevételével kiegészíteni, illetőleg módosítani kell. Minthogy ez az 1957 előttről való speciális eljárási szabályozások tekintetében nem történt meg hiánytalanul, a kormány egy 1966-ben hozott határozatában újra felhívta a minisztereket és az országos hatáskörű egyéb szervek vezetőit arra, hogy gondoskodjanak az ágazatuk körébe tartozó külön eljárási szabályoknak az általános eljárási törvény rendelkezéseivel való összhangba hozásáról.⁷ A fokozatosan megvalósuló tendencia tehát mindenestre az, hogy a külön eljárási szabályoknak — akár régiekről, akár újonnan kiadottakról van szó — teljes mértékben alkalmazkodniuk kell az általános kódexben foglalt tételekhez; továbbá hogy a speciális kódexek kibocsátása az elkerülhetetlen esetekre korlátozódjék, a fentebb említett kiegészítő jelleggel. Az indokolás kötelezettsége és elemei tekintetében egyébként — mint a felhozott példák igazolták — az általános és a speciális kódexek között ellentét nem merül fel, tehát a szükséges összhang ebben a vonatkozásban mindenestre konstatalható.

III. AZ ÁLLAMIGAZGATÁSI HATÁROZATOK INDOKOLÁSÁNAK CÉLJA

1. Mielőtt az indokolással kapcsolatos részletkérdések vizsgálatába (a következő fejezetekben) belebocsátkoznánk, röviden össze szeretnénk foglalni azokat az *előnyöket*, amelyekkel a konkrét határozatoknak az ügyfelekkel közzölt szövegébe indokolás felvétele jár. Ezek a pozitív hatások a legkülönbözőbb jogalkalmazó szervek eljárása során, úgyszólván évszázadok óta, mindenütt megfigyelhetők voltak, s az állami apparátusnak és az általa alkalmazott módszereknek a fejlődésével párhuzamosan egyre jobban tudatosodtak. Ez vezetett azután arra, hogy mind a bírói (polgári és büntető) perrendtartások, mind az államigazgatási eljárási kódexek általában előírják a bírói ítéletekre, illetőleg az államigazgatási határozatokra vonatkozóan indokolásuk megszövegezésének és a felekkel való közlésének kötelezettségét. Ennek szükségességét nevezetesen az alábbi megfontolások támasztják alá:

a) Valamely konkrét ügy eldöntése során a jogalkalmazó szervnek szükségképpen egybe kell vetnie az adott ügyben megállapított tényállást az absztrakt módon megfogalmazott jogszabállyal. Ha azt akarjuk, hogy a jogalkalmazás hatásos, eredményes legyen, úgy ennek az egybevetésnek, vagyis — mint szintén mondani szoktuk — a tényállás valamely jogszabály alá vonásának (szubszumpciójának) nemcsak a puszta eredményét, hanem gondolatmenetét, magyarázatát is nyilvánosságra kell hozni, mert ezzel igazoljuk a felek előtt a döntés helyességét, s megnyugtató, illetőleg meggyőző hatást gyakorolunk rájuk annak érdekében, hogy a határozatot végrehajtsák.

b) Az indokolás közlésének előírása — a határozatot hozó szerv szorosabban vett szempontjából tekintve — előmozdítja az eljárás gondos lefolytatását,

⁷ Mészáros József: Az eljárási törvény egyes rendelkezéseivel kapcsolatos állásfoglalások (Állam és Igazgatás, 1968, 6. sz., 507. old.).

a határozat megalapozottságát, mert az eljáró szervet mind a tények felderítésénél, mind az alkalmazandó jogszabályok kiválasztásánál és értelmezésénél fokozott körültekintésre ösztönzi. Úgy is kifejezhetjük ezt, hogy az indokolás előírása a határozatot kibocsátó szerv önkontrolljának jelentős eszköze.

c) A határozatok indokolásának — a kifelé való hatás vonalán szemlélve — nevelő szerepe van az ügyfelek irányában, a jövőben felmerülő hasonló esetekben tanúsítandó magatartásukra nézve, aminek éppen a szocialista államigazgatásban kiemelkedő jelentőséget tulajdonítunk.

d) Az indokolás megismerése és tanulmányozása a jogorvoslattal (fellebbezéssel, panasszal, vagy a bíróságnál keresettel) megtámadható határozatoknál megkönnyíti az ügyfelek számára a jogorvoslat megszerkesztését, a jogorvoslat tárgyában dönteni hivatott szerv részére pedig a jogorvoslat elbírálását.

e) Az indokoknak a határozatba való belefoglalása elősegíti a határozatok ún. hivatalból történő felülvizsgálatát is, tehát a szocialista államigazgatási eljárás rendszerében egyfelől a felettes államigazgatási szervek hivatalból gyakorolt felügyeleti tevékenységét, másfelől az ügyészi szerveknek a törvényesség biztosítására irányuló munkáját.⁸

2. Az indokolás közlésével járó előnyök ezen áttekintése után azonban nem térhetünk egyszerűen napirendre afelett sem, hogy az indokolási kötelezettség előírása jelentékeny munkaterhet hárít a jogalkalmazó szervekre, s ezért végrehajtása bizonyos praktikus *nehézségekbe* ütközhetik. Éppen az államigazgatási szervek vonatkozásában hivatkoznak egyesek arra, hogy az indokolási kötelezettségnek kivételt nem ismerő előírása a munkával gyakran túlterhelt államigazgatási szerveket leküzdhetetlen nehézségek elé állíthatja, s arra vezethet, hogy az ügyek elintézése halasztást szenved — ami az ügyfelek szempontjából gyakran még hátrányosabb, mint az indokolás elmaradása —, vagy hogy formális, sablonos szövegű indokolásokat fűznek a határozatokhoz, s így az indokolás közléséhez fűződő előnyök tulajdonképpen nem érvényesülnek. Azt is megemlítik, hogy alapos indokolásoknak minden esetben való megszövegezését csak úgy lehet elvárni, ha nagyobb létszámú és zömében magas képzettséggel rendelkező személyzetet alkalmazunk az államigazgatási szerveknél, ami a gyakorlatban sokszor megvalósíthatatlan.⁹ Ezek miatt az okok miatt helyezkedik például a francia jog arra az álláspontra, hogy az államigazgatási határozatokat általában nem kell indokolással kísélni, hanem csupán azokban az esetekben, amelyekben ezt speciális jogszabály előírja.

A magunk részéről távolról sem hunyjuk be szemünket ezeknek a nehézségeknek a reális volta előtt. Mégis úgy hisszük, hogy kívánatosabb megoldás az indokolási kötelezettségnek általános szabállyá való tétele, s ez alól kivételek engedése. Ez a törvényhozási technika ugyanis — amelyet az átfogó érvényű

⁸ A felsorolt érvek egyikére vagy másikára való hivatkozást találunk az újabb magyar szakirodalomban például: *Toldi Ferenc—Páky Barnabás*: Az államigazgatási eljárás általános szabályai (Budapest, 1969, 155. és 158. old.), *Névai László—Szilbereky Jenő*: Polgári eljárásjog (egyetemi tankönyv, Budapest, 1968, 354. old.), valamint *T[oldi] F[erenc]*: Az államigazgatási határozatok indokolásának és a felek kioktatásának kötelezettsége (Állam és Igazgatás, 1961, 2. sz., 159. old.).

⁹ Ezeket az ellenérveket több felszólaló kiemelte az általunk már hivatkozott XIV. Nemzetközi Közigazgatástudományi Kongresszuson is; lásd *Revue Internationale des Sciences Administratives*, 1968, 3. sz., 300. old., továbbá *Karl Haack*: Öffentliche Verwaltung im Wandel — Der XIV. Kongress des Internationalen Instituts für Verwaltungswissenschaften in Dublin (Deutsches Verwaltungsblatt, 1969, 11. sz., 448. old.).

államigazgatási eljárási kódexel bíró államok valóban követnek is — alkalmasabb arra, hogy az indokolás közlésével járó előnyök széles körben érvényesüljenek, s emellett nem zárja ki kivételek tételének lehetőségét azokra az egyszerű ügyekre nézve, amelyekben a formászerű határozati kellékektől való eltekintés indokolt, illetőleg módot ad a jogszabály szövegében arra való figyelemztetésre is, hogy az indokolás ugyan feltétlenül érdemi, de egyben rövid, minden terjengősségtől mentes legyen.

A következő (IV.) fejezetben éppen azt a kérdést igyekszünk megvizsgálni, hogy a magyar jogban az államigazgatási határozatok indokolásának általános tételként kimondott kötelezettsége közelebbről a határozatok milyen fajtáira nézve érvényesül.

IV. AZ INDOKOLÁSI KÖTELEZETTSÉG ALÁ ESŐ ÁLLAMIGAZGATÁSI HATÁROZATOK FAJAI

1. A konkrét államigazgatási határozatok körében az elmélet által tenni szokott leglényegesebb megkülönböztetés az, hogy vannak közöttük egyfelől az ügyet *érdemlegesen eldöntő*, másfelől az ezt *előkészítő*, az eljárás előrevitelét célzó határozatok (röviden: érdemi és ún. közbeeső határozatok). A magyar államigazgatási eljárási törvény 37. §-ának (1) bekezdése az aktusoknak erre a két fajtájára egyformán és minden jelző nélkül a „határozat” elnevezést alkalmazza. Az érdemi határozat és a közbeeső határozat közötti terminológiai megkülönböztetésnek ez az elejtése — amely az egyszerűsítés egyébként dicséretes célzatával történt — bizonyos fokig vitatható megoldás, mert aligha kétséges, hogy az érdemi és az eljárási kérdésekben hozott határozatok tartalmilag egyes vonatkozásokban különböznek egymástól.¹⁰ Bennünket ezek közül az eltérések közül nyilvánvalóan az érdekel, hogy van-e különbség a határozatok e két kategóriája között az indokolási kötelezettség szempontjából.

Az *érdemi* határozatokat illetően a magyar elmélet és gyakorlat álláspontja az, hogy ezeket — mivel az ügyfelek érdekeit közvetlenül érintik — minden esetben meg kell indokolni; ez az ún. határozati forma alkalmazásának nélkülözhetetlen velejárója. Az indokolás mellőzéséről tehát — az államigazgatási eljárás meggyorsítása érdekében — csak olyankor lehet szó, amikor a döntés megfogalmazása és közlése nem alakszerű határozatban, hanem különleges, egyszerűsített formában történik, amint erre az indokolási kötelezettség alóli kivételeket tárgyaló, következő (V.) fejezetben még visszatérünk.

Az érdemi döntést megelőző, *közbeeső* határozatokra vonatkozólag a törvény 45. §-ának (3) bekezdése úgy rendelkezik, hogy ezek rendszerint csak az érdemi határozat ellen előterjesztett fellebbezésben támadhatók meg, tehát velük szemben általában *nincs azonnali, külön fellebbezésnek helye*. Ez a helyzet például az ügynek a hatáskörrel rendelkező illetékes szervhez való áttételénél és erről az ügyfél értesítésénél (7. §. 3. bek.), az ügyfél helyett meghatalmazott eljárásának visszautasításánál (15. §. 3. bek.), az ügyintéző elfoglaltság miatt történő kizárásánál (16. §. 4. bek.), vagy a bizonyíték előterjesztésére való felszólításnál (17. §. 3—4. bek.). Ettől az általános szabálytól azonban eltérés van akkor, ha a *külön fellebbezést* jogszabály megengedi; maga az államigazgatási eljárási kódex is ad egyes vonatkozásokban ilyen engedélyt. Így például a pre-

¹⁰ Lásd erről részletesebben Szamel Lajos: Megjegyzések az államigazgatási eljárási törvényhez (Jogtudományi Közlöny, 1957, 4—6. sz., 138—139. old.).

limináris határozatok közül külön fellebbezésnek van helye az ún. eljárási vagy végrehajtási bírságot kiszabó határozatok ellen (20. §. 3. bek., 31. §. 2. bek. és 77. §.), a szemle tartásával okozott kár megtérítéséről hozott határozat ellen (27. §. 4. bek.), az eljárás felfüggesztését elrendelő határozat ellen (32. §. 2. bek.), valamint a fellebbezési határidő elmulasztásának igazolására irányuló kérelmet elutasító határozat ellen (35. §. 5. bek.).¹¹

Az indokolási kötelezettség szempontjából már most a közbeeső határozatok külön fellebbezéssel meg nem támadható, vagy kivételesen megtámadható volta szerinti megkülönböztetésnek komoly jelentősége van. A kialakult gyakorlat szerint ugyanis, amelyet a Minisztertanács Tanácsszervek Osztálya I. sz. állásfoglalásának a törvény 37. §-ához kapcsolódó 1. pontja¹² megerősített, azok a közbeeső intézkedések, amelyek ellen önálló jogorvoslati lehetőséggel a törvény értelmében nem lehet élni, nem foglalandók határozati formába; a külön fellebbezéssel megtámadható eljárási intézkedéseket viszont határozatba kell foglalni. Ez azt jelenti, hogy az előbbiekhöz nem szükséges indokolást fűzni, az utóbbiaknak viszont indokolást kell tartalmazniuk, éppen a fellebbezésre jogosult ügyfél tájékoztatása céljából.

2. Az indokolási kötelezettség a magyar jogban egyformán vonatkozik mind az *elsőfokú*, mind a *másodfokú* eljárásban hozott államigazgatási határozatokra. A törvény a határozat megindokolásának kötelezettségét az elsőfokú határozatokra nézve a már hivatkozott 38–39. §-okban írja elő. A másodfokú határozatokra nézve pedig ez a köteletség a törvény 54. §-ából következik, amely szerint — ha csak maga a törvény nem rendelkezik másként — a fellebbezési eljárásra az előző fejezetekben foglalt rendelkezéseket, vagyis az elsőfokú eljárás szabályait kell megfelelően alkalmazni.

3. A határozatok meghozatalát célzó államigazgatási eljárások vagy az államigazgatási szerv *hivatalból* kezdeményezésére, vagy az érdekelt ügyfél *kérelmére* indulnak meg (törvény 11. §. 1. bek.). Ennek a különbségnek az indokolási kötelezettség vonatkozásában nincs jelentősége, tehát az a kezdeményezés szempontjából megkülönböztetett mindkét eljárásfajta eredményeképp meghozott határozatoknál egyforma mértékben áll fenn. Gyakorlati síkon inkább azt kell kiemelnünk, hogy az indokolás szükségessége *fokozott súllyal* jelentkezik a hivatalból indult eljárásoknál olyankor, amikor az államigazgatási szerv *kötelezettséget* hárít a félre, a kérelemre indult eljárásoknál pedig főként akkor, ha a hatóság a fél kérelmének egyáltalán nem vagy csak részben tesz eleget, tehát azt teljesen vagy részlegesen *elutasítja*. Különösen fontos továbbá a határozatok indokolása azokban, az ügyeknek mindenesetre csak kisebbségét tevő esetekben, amikor az államigazgatási szerv előtt ún. *kontradiktórius* eljárás folyik, tehát a hatóság ellenérdekű ügyfelek vitájában dönt.¹³

¹¹ Lásd szerző: La protection du citoyen dans les procédures administratives (Rapport national hongrois sur le sujet 3 du XIV^e Congrès international des Sciences administratives à Dublin; Acta Juridica et Politica, Tomus XV. Fasc. 1., Szeged, 1968, 22. old.).

¹² Lásd: Tanácsok Közlönye, 1968., 41. sz., 981. old., valamint: Hatósági állásfoglalások I. (Tanácsok Könyvtára 5. sz., Budapest, 1969, 28. old.).

¹³ Az 1960. június 14-i lengyel államigazgatási eljárási kódex 99. § cikkének 2. §-a a most kiemelt esetekre korlátozza azt a követelményt, hogy a határozatok szövegébe teljes ténybeli és jogi indokolást kell belefoglalni. — A Szovjetunió Legfelsőbb Tanácsa Elnökségének 1968. április 12-i, a polgárok javaslatainak, beadványainak és panaszainak elbírálásáról szóló törvényerejű rendelete elutasító határozat esetén hárítja az állami szervekre az indokok közlésének kötelezettségét.

4. Az eljárás gyors befejezéséhez fűződő érdek azt kívánja, hogy az államigazgatási szerv érdemi határozatában az ügyben előterjesztett összes *kérelmekről* egyszerre hozzon döntést; a magyar törvény 37. §-ának (3) bekezdése ezt kötelezően ki is mondja. Kivételesen azonban mégis megtörténhetik, hogy a határozat nem tartalmaz döntést az ügy érdemének tisztázása során felmerült valamennyi kérdésben, vagy az ügyfél által előterjesztett összes kérelmek tekintetében. A hatóság ugyanis még a bizonyítási eljárás befejezése előtt, a már felderített tények alapján ún. *részhatározatot* hozhat, ha ilyennek a kibocsátásához közérdek vagy az ügyfél indokolt érdeke fűződik.¹⁴ Megtörténhetik az is, hogy a hatóság elnézésből nem dönt az összes kérelmek tárgyában és így keletkezik részleges jellegű határozat. Bármelyik esetről legyen is szó, nem kétséges, hogy a részhatározattal szemben is fennáll az ügyfelek fellebbezési jogosultsága, következésképpen a határozat indokolásának kötelezettsége is.¹⁵

5. A magyar törvény 42. §-ának (1) bekezdése módot ad arra, hogy a határozatot az azt kibocsátó államigazgatási szerv név-, szám- vagy számítási hiba, továbbá más hasonló elírás esetén — szükséghez képest az ügyfél meghallgatása után — *kijavítsa*. Ez a határozat eredeti példányán is megtörténhetik (a kijavított szövegrész olvashatóan hagyása mellett), de az is lehetséges, hogy a határozatot a szerv *kicseréli*, vagyis kijavított formában újra leírja és kiadja. Akármelyik forma alkalmazására kerül is sor, az indokolás kibővítésére vagy megváltoztatására nincs szükség.

Amennyiben az államigazgatási szerv a törvény 42. §. (2) bekezdése alapján — hivatalból vagy az ügyfél kérelmére — elrendeli a határozatnak érdemben való *kiegészítését*, mert valamely lényeges kérdésre nézve az eredeti határozatban nem rendelkezett, úgy a kiegészítő határozat ellen önálló fellebbezésnek van helye, s ezért a kiegészítő határozathoz nyilvánvalóan indokolást kell fűzni.

A törvény 43. §-ának (1) és (2) bekezdései kifejezetten kimondják azt is, hogy ha az államigazgatási szerv a felettes szerv vagy a bíróság által még el nem bírált határozatát jogszabálysértés utólagos konstataciója miatt — hivatalból vagy kérelemre — *visszavonja vagy módosítja*, ennek határozati formában kell történnie, ami azt jelenti, hogy az új határozatnak is indokolást kell tartalmaznia.

6. A magyar államigazgatási eljárási törvény — a csehszlovák és a jugoszláv kódexel azonos, de a lengyel és az osztrák kódextől eltérő módon — a *végrehajtási eljárás* szabályozását is magában foglalja. Az államigazgatási határozatok végrehajtására a törvény 72. §-a szerint általában jogerőre emelkedésük után kerül sor, de kivételesen végrehajtható az a határozat is, amelyet — életveszély vagy közbiztonság okából — a fellebbezésre való tekintet nélkül végrehajthatónak nyilvánított a határozatot hozó szerv. A törvény 46. §-ának záró mondata előírja, hogy a határozat ilyen, azonnali végrehajthatóságát a határozatban kifejezetten ki kell mondani és meg kell indokolni. Az erre vonatkozó indokolás kötelező voltához tehát semmiféle kétség nem fér.

A végrehajtást elrendelő, illetőleg a végrehajtási eljárás folyamán hozott határozatokra nézve is érvényesül az indokolási kötelezettség. A végrehajtás el-

¹⁴ Toldi—Páky: i. m., 150. old.

¹⁵ Az Egyesült Államok 1946. június 11-i federális közigazgatási eljárási törvényének 8. szakasz b) pontja a részhatározatoknak a törvényben szabályozott különböző fajaira ugyancsak a ténybeli és a jogi elemekre kiterjedő teljes indokolási kötelezettséget állapít meg.

rendelésénél (törvény 73. §. 1. bek.) a gyakorlat alakította ki azt a felfogást, hogy ezeket a konkrét aktusokat határozati formában kell meghozni, tehát szövegükbe rövid indokolást kell felvenni.¹⁶

Ugyancsak az indokolási kötelezettség mellett szól a végrehajtási eljárás-sal érintett személyek jogainak védelme is, így főként a végrehajtási eljárás által jogában sértett személy védelme. Ez a személy ún. végrehajtási kifogást terjeszthet elő, amelynek elutasítása esetén fellebbezéssel élhet (törvény 78. §. 3. bek.). A megfellebbezhetőség pedig az indokolási kötelezettséget is maga után vonja.

A végrehajtási eljárás felfüggesztése tárgyában hozott határozat (törvény 79. §.) indokolási kötelezettségét két körülmény helyezi előtérbe. Először is a felfüggesztés a jogosított, a fel nem függesztés viszont a kötelezett fontos jogát vagy jogos érdekét sértheti, másodszor pedig a felfüggesztés tárgyában hozott határozat panasszal megtámadható.

7. Az *eljárási költségek* viselésével kapcsolatos kérdésekről a magyar törvénynek egy további fejezete szól. Az ebben foglalt egyik rendelkezés szerint külön határozatot kell hozni az ügyfél által költségmentesség iránt előterjesztett kérelem elutasítása, vagy a költségmentesség visszavonása, illetőleg módosítása tárgyában is, s e határozat ellen szintén fellebbezésnek van helye (84. §. 2. bek.). Bár a törvény nem mondja ki *expressis verbis*, de értelemszerűen határozati forma szükséges az ügyfélnek az eljárási költségek előlegezésére való kötelezésére is (80. §. 3. bek.).¹⁷ A határozat rendelkező részét tehát ezekben az esetekben is indokolásnak kell követnie.

A végrehajtási eljárás során költségek felmerülésének arra a speciális esetére nézve, amikor az államigazgatási szerv a kötelezettségét nem vagy nem kellő mértékben teljesítő személlyel szemben a teljesítést vagy szolgáltatást a kötelezett költségére (és veszélyére) végezteti el, s ennek kapcsán elrendeli, hogy a kötelezett az előrelátható költségeket előlegezze, a törvény 76. §-a kifejezetten kimondja, hogy az előlegezés, valamint a felmerült költségek összegszerű megállapítása tárgyában az államigazgatási szerv határozattal dönt, s a határozat ellen fellebbezésnek van helye. Az ilyen tárgyú határozatnak tehát ugyancsak indokolást kell tartalmaznia.¹⁸

V. KIVÉTELEK AZ INDOKOLÁSI KÖTELEZETTSÉG ALÓL

Az előbbieken elmondottakból kitünhetett, hogy a magyar államigazgatási eljárási törvény szövege és ennek általánosan elfogadott értelmezése szerint az indokolási kötelezettséget minden alakszerű formában hozott és írásban közölt határozatra nézve fennállónak kell tekinteni. Az indokolás mellőzhetőségének esetei tehát gyorsan áttekinthetők:

1. Nem vonatkozik az indokolási kötelezettség azokra, a törvény 41. §-ának (3) és (4) bekezdéseiben részletezett esetekre, amelyekben a határozatot *nem kell írásban közölni*. A (3) bekezdés szerint az egyik ilyen eset az, amikor a ha-

¹⁶ Lásd Fonyó Gyula—Varga József: Az államigazgatási eljárás általános szabályai (Budapest, 1964, 158. és 165. old.).

¹⁷ Fonyó—Varga: i. m., 167. old.

¹⁸ Az e fejezetben áttekintett határozat-fajtákra és indokolásaikra számos példát tartalmaz Berényi Sándor (szerk.): Államigazgatási jogeset- és iratmintatár (Budapest, 1968, 225—316. old.).

tározatot az ügyfél előtt szóval kihírdették és az ügyfél az írásbeli közlésről lemond, feltéve, hogy az ügy természete ezt egyébként megengedi; ilyenkor elég-séges, ha a határozat lényegét az iraton rögzítik. A (4) bekezdés értelmében pedig a másik ilyen eset akkor áll fenn, ha az államigazgatási szerv a kérelmet azonnal teljesíti,¹⁹ és az ügy intézésére vonatkozó szabályok szerint elegendő a teljesítést az iratra feljegyezni, vagy a nyilvántartásba bevezetni. Mindkét említett variációnál az írásos határozati forma teljes mellőzéséről van szó és így az indokolás megszövegezésére sem kerül sor.

2. A törvény 37. §-ának (2) bekezdése szól az olyan határozatokról, amelyeknél fennforog ugyan az írásbafoglalás és az írásbeli közlés, de ez nem a 38. §-ban előírt határozati kellékeknek megfelelő formában történik, hanem pl. ún. adóív vagy fizetési meghagyás kiállítása formájában. A törvény ezeknél a *különleges alakban megalkotott határozatoknál* nem tér ki az indokolás kérdésére, de most említett rendelkezéseinek egybevetéséből megállapítható, hogy ezeket a speciális formájú aktusokat, bár az ügyfelek részére jogot vagy kötelezettséget állapíthatnak meg, mégis — mivel nem alakszerű határozatok — nem szükséges megindokolni.²⁰

VI. A TÉNYÁLLÁS ÉS A BIZONYÍTÉKOK MEGJELÖLÉSE AZ INDOKOLÁSBAN

1. Mint a II. fejezet 2. pontjában már rámutattunk, az indokolás egyik fő elemét a megállapított tényállásnak és az annak alapjául elfogadott bizonyítékoknak a leírása képezi. *Bizonyítási eszközökként* a magyar törvény 23. §-ának (1) bekezdése különösen az iratokat (okiratokat vagy más írásbeli bizonyítékokat), tanúvallomásokat, helyszíni szemléket és szakértői véleményeket jelöli meg; a „különösen” szó arra utal, hogy ezek mellett még más bizonyítási eszközök is elképzelhetők és alkalmazhatók. A határozat indokolásában a hatóságnak nyilatkoznia kell arról, hogy különböző tényeket (a tényállás egyes elemeit) milyen bizonyítási eszközök felhasználása alapján fogadott el valóknak, továbbá, hogy egyes tényeket milyen okoknál fogva minősített nem bizonyítottaknak.

2. A törvény 39. §-ának második mondata külön kiemeli azt is, hogy az indokolásban fel kell sorolni az ügyfél által felajánlott, de mellőzött bizonyítási eszközöket (pl. azokat a további okiratokat, amelyeknek bemutatását a hatóság már nem tartotta szükségesnek) és a *mellőzés indokait* (pl. azt, hogy valamely tény igazolására, az erre vonatkozó törvényes rendelkezés értelmében, a bemutatott személyi igazolvány is elegendő volt). Az ügyfél által felajánlott további bizonyításnak egy idevágó, viszonylag gyakran előforduló esete az, amikor a fél az államigazgatási szerv által kirendelt szakértő mellé — akár e szak-

¹⁹ Az 1925. július 21-i osztrák államigazgatási eljárási törvény — amelynek úttörő szerepe közismert — 58. §-ának (2) bekezdésében akkor tesz — a contrario — kivételt (de csak az elsőfokú eljárásban, a fellebbviteli eljárásra nézve már nem) a határozatba indokolás felvételének kötelessége alól, ha a hatóság döntése teljesíti a felek kérelmeit és nem érinti hátrányosan más felek jogait vagy érdekeit. — Az 1967. június 29-i csehszlovák államigazgatási eljárási törvény 47. §-ának (1) bekezdése pedig abban az esetben ad mentesítést az indokolási kötelezettség alól, ha a határozat „az eljárás összes ügyfelének teljes mértékben” eleget tesz.

²⁰ *T[oldi] F[erenc]*: Az államigazgatási határozatok indokolásának és a felek kioktatásának kötelezettsége, 159. old.

értő véleményének előterjesztése előtt, akár azután — más szakértő kirendelését kéri, s ennek az ún. ellenőrző szakértőnek a költségeit viseli és előlegezi (törvény 28. §. 3. bek.). Az, hogy ennek a kérelemnek helyt ad-e, az államigazgatási szervre van bízva; a kérelem elutasítása esetén az indokolásban ki kell térni arra, hogy miért tartotta szükségtelennek a hatóság az ellenőrző szakértő meghallgatását. Amennyiben szakértő, illetőleg ellenőrző szakértő kirendelésére és meghallgatására sor kerül, úgy az államigazgatási szerv ezek szakvéleményét — a többi bizonyítási eszközökkel együtt — természetesen szabadon értékeli; a vélemény el nem fogadása esetén a határozat indokolásában ennek okaira magyarázatot kell adnia.²¹

3. A bizonyítási eszközök közé *nem sorolhatók* azok az esetleges *útmutatások*, amelyeket a határozat hozatalára illetékes szervnek a felügyeleti szervei az ügy elbírálásához esetleg adnak. Ezekre tehát a határozat indokolásában nem kell, sőt számos esetben — így például államtitoknak vagy szolgálati titoknak minősülő adatok tekintetében — nem is lehet utalni. A határozó szervvel mellérendelt viszonyban levő szervek által — jogszabályi előírás alapján vagy anélkül — adott *szakvéleményre*, illetőleg *hozzájárulásra* viszont lehet hivatkozni a határozat indokolásában.²²

4. Az államigazgatási ügyek jelentékeny hányadában nincs szükség az előbbieken tárgyalt bizonyítási eszközök igénybevételére, hanem a tényállás tisztázása formászerű bizonyítási eljárás lefolytatása nélkül is lehetséges. Ennek egyik leggyakoribb esete az, amikor a határozat az államigazgatási szerv által *hivatalosan ismert, vagy köztudomású tényekre* alapítható; az ilyen tényeket a törvény 23. §-ának (2) bekezdése értelmében bizonyítani nem kell. Mint-hogy helyenként kétségek merültek fel abban a tekintetben, hogy ezekre, a hatóság által hivatalból ismert, vagy legalább az érdekeltek körében általánosan ismert és egyikük által sem vitatott tényekre a döntés indokolásában szükséges-e kitérni, avagy ez (rövidség, illetőleg időnyerés céljából) esetleg nem mellőzhető-e, a Minisztertanács Tanácsszervek Osztálya II. sz. állásfoglalásának a törvény 39. §-ához fűzött pontja félreérthetetlenül kimondotta, hogy ha az államigazgatási határozat (egészben vagy részben) hivatalból ismert, vagy köztudomású tényeken, mint bizonyítékokon alapul, e tényekre a határozat indokolásában hivatkozni kell.²³

VII. A JOGSZABÁLYOKRA VALÓ HIVATKOZÁS AZ INDOKOLÁSBAN

1. Az indokolásban megjelölendő jogszabályokon elsősorban *anyagilag jogi szabályokat*, tehát a jogalanyok jogait és kötelezettségeit tartalmilag meghatározó jogi normákat kell érteni.

a) Ezek alkalmazásával kapcsolatosan az indokolás megszövegezése általában véve az ún. *jogilag teljesen kötött aktusoknál* a legegyszerűbb, amikor mindössze a tényállásnak a jogszabályi előírással egybeeső voltát kell az indokolásban konstatálni; például azt, hogy a kérelmezőnél fennforognak-e azok a személyes körülmények (így megadott életkor betöltése, meghatározott százalékos fokú rokkantság stb.), amelyeket a jogszabály valamely jogosítvány vagy kedvezmény elnyerésének feltételeiként megállapít. A jogszabályilag teljesen

²¹ Fonyó—Varga: i. m., 66. old.

²² Fonyó—Varga: i. m., 20—21. old.

²³ Tanácsok Közlönye, 1969, 52. sz., 930. old.

kötött aktusokat ugyanis az államigazgatási hatóságnak a jogszabályokban megjelölt tényállás fennállása esetén feltétlenül meg kell hoznia, mégpedig a jogszabály által előírt értelemben. Amennyiben a felek terjesztenek elő eziránt kérelmet, úgy annak a jogalkotó által megkívánt feltételek igazolása esetén eleget kell tennie, mégpedig pontosan a jogszabályban megállapított mértékben; ha viszont a feltételeket igazolni nem tudják, úgy a kérelmet el kell utasítania.²⁴ Elegendő tehát, ha az indokolás röviden hivatkozik a döntésnek a jogszabályból következő voltára.

b) Bonyolultabb kérdések vetődnek fel az anyagi jogszabályokra való hivatkozás terén azoknál a határozatoknál, amelyeknél ugyan szintén fennforog bizonyos mértékű jogi kötöttség, mégis azonban úgy, hogy az államigazgatási szerv a jogszabály által meghatározott többféle döntés közül, illetőleg a jogszabály által megjelölt keretben különböző törvényes megoldások közül választhat, tehát diszkrecionális mérlegelési lehetősége van.²⁵ Ezekben az esetekben az államigazgatási szervnek meg kell indokolnia azt, hogy a jogszabály által adott alternatívák közül, illetőleg mérlegelési körben miért éppen a határozatban foglalt megoldást választotta,²⁶ azzal milyen célt akart szolgálni. Ilyenkor tehát az indokolásban nemcsak a jogszerűség, hanem a célszerűség kérdéseire is ki kell térnia, s meg kell jelölnie azokat a konkrét körülményeket, amelyek fennforgása miatt az általa hozott döntés mutatkozik a legcélszerűbbnek. Semmi esetre sem kielégítő tehát az, hogy a hatóság az ilyen diszkrecionális mérlegelésen alapuló határozat megindokolásánál egészen általános formulákat alkalmaz, mint például azt, hogy „az összes körülmények figyelembevételével” választotta a rendelkező részben foglalt döntést.

A jogilag nem teljesen kötött tartalmú határozatoknál az anyagi jogalkalmazás szempontjából nagy jelentősége van annak, hogy a jogszabályban szereplő ún. *határozatlan* jogfogalmakat, keretfogalmakat (pl. népgazdasági érdek, közveszély, indokolt szükséglet), amelyek a diszkrecionális mérlegelésre természetüknél fogva lehetőséget adnak, az államigazgatási szerv miképpen értelmezi.²⁷ Kíváncsú, hogy erre vonatkozó megállapításait a határozat indokolása magában foglalja, nevezetesen az ezek fennforgásának kritériumait kimerítő tényeket közelebbről felsorolja.²⁸

2. Az esetek zömében nem szükséges az, hogy az indokolásban az alkalmazott anyagi jogszabályokon kívül hivatkozás történjék a szervnek *hatáskört biztosító vagy eljárásának módozatait megállapító jogszabályokra* is.²⁹ Ez különösen azokban az esetekben van így, amelyekben a hatáskör fennforgása tekintetében semmiféle vita nem merült fel, illetőleg az eljárási szabálysértés az ügyfeleket közvetlenül nem érinti. Másként áll azonban a helyzet — főképpen a

²⁴ Berényi—Martonyi—Szamel—Szatmári: i. m., 299. old.

²⁵ Toldi Ferenc: Az államigazgatási rendelkezések megsemmisítése és megváltoztatása (Budapest, 1965, 36—37. old.).

²⁶ Toldi—Pákay: i. m., 157. old., valamint Ferenc Toldi: Les limites du pouvoir discrétionnaire des autorités administratives dans le droit hongrois (Études en droit comparé, volume publié à l'occasion du VII^e Congrès international de Droit comparé, Budapest, 1966, 145. old.).

²⁷ Berényi—Martonyi—Szamel—Szatmári: i. m., 300. old.

²⁸ Szerző: A diszkrecionális mérlegelés kérdései (Acta Universitatis Szegediensis de Attila József Nominatae, Acta Juridica et Politica, Tom. XIV. Fasc. 5., Szeged, 1967, 15. old.).

²⁹ Minisztertanács Tanácsszervek Osztálya I. sz. állásfoglalásának az eljárási törvény 38. §-ához fűzött 2. pontja (a ¹² lábjegyzetben hivatkozott kiadványokban 982., illetőleg 31—32. old.).

másodfokú eljárásban — akkor, ha éppen a hatásköri vagy eljárási szabályok betartásának vonatkozásában jelentkeznek törvényességi probléma. Abban az esetben például, amikor az első fokon eljáró szerv túllépte hatáskörét, a határozatot fellebbezés alapján vagy hivatalból felülvizsgáló felsőbb szervnek természetesen erre a körülményre kell alapítania az elsőfokú határozatot megsemmisítő döntésének indoklását. Ugyanilyen következménnyel járhat a lényeges eljárási szabálysértés is, például az, hogy az első fokon eljáró szerv valamely társhatóságnak a jogszabályban előírt hozzájárulása nélkül hozott határozatot, ami ugyancsak az elsőfokú határozat megsemmisítését vonja maga után, s a másodfokú szerv döntésének indoklásául szolgál.

VIII. AZ INDOKOLÁS SZÖVEGEZÉSÉVEL KAPCSOLATOS EGYES TECHNIKAI KÉRDÉSEK

1. Az indokolás jól tagolt és világos megszövegezésének első előfeltétele az, hogy *kerüljük el* a határozaton belül a *rendelkező rész és az indokolás összekeveredését*, s a kettőt élesen válasszuk el egymástól. Az államigazgatási szervek ebben a vonatkozásban legtöbbször azt a hibát követik el, hogy a rendelkező rész szövegét feleslegesen kibővítik, ebbe foglalják bele a tényállás ismertetését is, s az indokolásban csak a döntés jogalapjának megjelölésére szorítkoznak.³⁰ Ez helytelen és zavaró módszer; az egyedül helyes megoldás az, hogy a rendelkező rész csak az államigazgatási szerv akaratnyilvánítását (a jogok és kötelezettségek megállapítását, illetőleg az előterjesztett kérelem tárgyában való állásfoglalást) tartalmazza. Mind a tényállás leírása, mind a helytadó vagy elutasító döntés alapjának a megjelölése — mint az indokolás tartalmának már ismételten említett két fő eleme — az indokolásba tartozik.

2. Az alkalmazott jogszabályra való hivatkozással kapcsolatban kell megemlítenünk egy, az ügyfelek tájékoztatása szempontjából jelentős technikai követelményt: nevezetesen azt, hogy az indokolás ne csupán a jogszabály számát (természetesen címével, tárgyával együtt) jelölje meg, hanem *az alkalmazott jogszabály-helyre* (szakasz, bekezdés) *teljes pontossággal utaljon*. Lehet ugyan, hogy az ügyfelek zöme nem veszi magának a fáradságot arra, hogy a jogszabály-hivatkozást ellenőrizze és a jogszabály szövegét elolvassa, de az ügyfelek egy része bizonyára szeretné ezt megtenni, s ezt feltétlenül meg kell számukra könnyíteni.

3. Az indokolás *terjedelme* egyébként nyilvánvalóan az ügy természetétől, különösen a tényállás bonyolultságától és a jogi értelmezés szükségességének mértékétől függ. Az indokolás fogalmazásánál mind a túlzásba vitt rövidezségtől, vázaltszerűségtől, mind pedig a felesleges bőbeszédűségtől, hosszadalmasságtól tartózkodni kell; jó értelemben vett és helyes mértékű tömörségre kell törekednünk, mert ez mozditja elő azt, hogy a jogszabályok rendelkezéseit nem ismerő személyek is könnyen megértsék a határozat indokait.³¹

A hatóságok részéről az indokolás elnagyolása, túlságosan sommás volta a gyakrabban előforduló hiba. Ez vagy a tényállás felderítésének és a szükséges

³⁰ Katona Géza: Az eljárási törvény alkalmazásának problémái (Állam és Igazgatás, 1965, 11. sz., 978. old.).

³¹ Toldi-Pákay: i. m., 158. old.

jogszabály-értelmezésnek nem kielégítő voltát tükrözi, vagy — ha az ügygel való foglalkozás eléggé beható volt — egyszerűen az indokolás jelentőségének alábecsüléséből fakadhat. Menthethő oka lehet a szervnek ügyekkel való (állandó vagy átmeneti) túlterheltsége, amelyre tekintettel folyamodhatik a jogalkotó ahhoz, a III. fejezet 2. pontjában már érintett megoldáshoz, hogy az indokolási kötelezettség alól kivételeket, vagy az indokolás részletessége tekintetében engedményeket tesz. A gyakorlatban sokszor az könnyíti meg az indokolási kötelezettség terhét, hogy az egy-egy államigazgatási szerv által intézett ügyek többsége egyszerű tényállású, mindennapos jellegű, s így az ezekben hozott határozatok indokolása néhány szövegtípus alkalmazására szorítkozhatik. Attól azonban mindenestre óvakodni kell, hogy a határozatok indokolását szinte teljesen sablonszerűvé tegyék, például erre a célra is sokszorosított blankettákat használjunk. Ez csak olyan esetekben fogadható el, amikor a kérelmet teljesítő határozat indokolásáról van szó olyan ügyben, amelyben ellenérdekű fél nincs;³² nem helyeselhető azonban a tipikustól eltérő tényálláson alapuló, a kérelmet elutasító, vagy ellenérdekű felek vitájában döntő határozatoknál.

IX. AZ INDOKOLÁS KI NEM ELÉGÍTŐ VOLTÁNAK JOGI KÖVETKEZMÉNYEI

Az államigazgatási határozatok indokolására vonatkozó előírások áttekintése és elemzése után arra a kérdésre kell még választ adjunk, hogy az indokolás meg nem felelő volta milyen következménnyel jár a határozat érvényessége szempontjából. Mielőtt ebben a tekintetben állást foglalnánk, röviden megjelöljük az indokolás elégtelenségének a gyakorlatban előforduló, jogi szempontból feltehetően releváns *eseteit*. Ezek a következők: 1. az indokolás teljes hiánya, 2. az indokolás fogyatékos, hibás vagy formális volta, 3. a rendelkező rész és az indokolás közötti ellentmondás.

A magyar jog (az általános és különös államigazgatási eljárási kódexek) az indokolás fenti hiányosságainak egyikét sem minősíti semmisségi oknak, s az elmélet is úgy foglal állást, hogy ezek a körülmények nem teszik kötelezővé a határozat semmissé nyilvánítását.³³ Véleményünk szerint azonban, ha a kötelező megsemmisítés nincs is előírva, az indokolás mellőzése, fogyatékos, avagy a rendelkező résszel ellentétes volta mégis alapot adhat arra, hogy a határozat ennek következtében *megsemmisíthető* legyen. Nem lehet tehát egyértelműen azt mondani, hogy például az indokolás hibás megszövegezése mindenkor olyan alaki hiba, amely nem minősül lényegesnek és így a rendelkezés megsemmisítésére nem nyújt alapot; szerintünk az indokolás fogyatékoságának valamenynyí felsorolt esetében a fellebbviteli vagy a felügyeleti hatóság döntésére tar-

³² Katona Géza: i. m., 978. old. — Az 1965. május 23-i jugoszláv államigazgatási eljárási törvény 209. §-ának (1) bekezdése is akkor engedi meg a határozatnak „előírásszerű nyomtatványon” való kiadását — az ügyfél kérelmének ismertetésére és az alkalmazott jogszabályok megemlítésére szorítkozó rövid indokolással —, ha olyan egyszerű ügyről van szó, amelyben csak egy ügyfél vesz részt, vagy több ügyfél részvétele esetén egyik sem kifogásolja a támasztott igényt és azt elfogadják.

³³ T[oldi] F[erenc]: Az államigazgatási határozat rendelkezése és indokolása esetleges ellentmondásának hatása a határozat érvényességére (Állam és Igazgatás. 1963, 6. sz., 477. old.), valamint *ugyanő*: Az államigazgatási rendelkezések megsemmisítése és megváltoztatása, 224—225. old.

tozik az, hogy ezeket a körülményeket olyan lényeges eljárási hibának tekinteti-e, amely a határozat megsemmisítését vonja maga után.³⁴

Végül hangsúlyozni kívánjuk, hogy a fogyatékosan megindokolt konkrét határozatok érvényességének felülbírálásán és esetleges megsemmisítésén túlmenően, a felettes szerveknek kötelességük általában *figyelemmel kísérni* az indokolási kötelezettség megfelelő módon való betartásának kérdését, s amennyiben az alájuk rendelt szerveknél ebben a tekintetben hiányosságokat vagy helytelen gyakorlatot tapasztalnak, úgy annak kiküszöbölése és az indokolási kötelezettség helyes értelemben való érvényesítése érdekében megfelelő utasításokat vagy instrukciókat kell kiadniuk.

*

Úgy véljük, hogy a tanulmányunkban elmondottak elegendő alapot nyújtnak annak az *összefoglaló következtetésnek* a levonására, hogy a szocialista Magyarország államigazgatási eljárási jogszabályai az államigazgatási határozatok indokolásának mind garanciális, mind praktikus jelentőségét messzemenően felismerték, és ennek a kötelezettségnek az érvényesítése céljából ha nem is hiánytalan, de határozottan fejlettnak mondható és ugyanekkor a gyakorlati lehetőségekkel is számot vető rendelkezéseket tartalmaznak.

³⁴ A törvényellenes államigazgatási aktusokkal jogaikban sértett személyek kérelmei feletti ítélekezésről szóló 1967. július 26-i román törvény 1. §-ának (2) bekezdése szerint valamely jogra vonatkozó kérelem teljesítésének „indokolatlan megtagadása” törvényellenes államigazgatási aktusnak tekintendő, s a fél kérelmére az ilyen aktus a 9. §. (1) bekezdése értelmében, az illetékes törvényszék által megsemmisíthető.

DR. JÁNOS MARTONYI*

DIE BEGRÜNDUNG VON VERWALTUNGSAKTEN (Zusammenfassung)

I. Die Abgrenzung des Themas

Der Verfasser ist bestrebt als Einleitung zwei Fragen zu beantworten: 1. was wird unter dem Begriff der Begründung verstanden, 2. für welchen Bereich der Verwaltungsakte sind der Sachverhalt und die Notwendigkeit der Begründung zu untersuchen.

ad 1. Die *Begründung* von Verwaltungsakten ist nach dem Verfasser ein zweideutiger Ausdruck. Die primäre Bedeutung bezieht sich darauf, dass das Erlassen eines Aktes mit irgendeinem gegebenen Inhalt eine *Ursache* hat, die sekundäre Bedeutung dagegen darauf, dass die Betroffenen von dieser Ursache durch das den Akt ausgebende Organ *unterrichtet werden*. Im ersten Sinne genommen haben alle Verwaltungsakte freilich einen Grund; der zweite Sinn des Begriffs, das heisst der Ausdruck des Grundes der Entscheidung seitens eines Verwaltungsorgans in einer entsprechenden Form und seine Bekanntgabe für die Betroffenen, folgt nicht mehr unbedingt aus der Durchführung des Verfahrens. Der Verfasser befasst sich nicht mit den inneren Gründen (Motive), sondern mit der bekanntgegebenen Begründung (Motivation).

ad 2. a) Die Verwaltungsakte sind entweder von einem *normativen* Charakter, oder sie sind Entscheidungen in *konkreten* Fällen. Der Verfasser stellt hier fest, dass die erste Art von Verwaltungsakten, die Verhaltensregeln von allgemeiner Gültigkeit enthalten, bei seiner Auseinandersetzung der Probleme der Begründung ausser Acht gelassen werden. Die nähere Analyse der von den Verwaltungsorganen geschaffenen normativen Akte gehört nämlich in den Bereich der Lehre über die Rechtsquellen. Eben deshalb befasst sich der Verfasser in seinem Aufsatz nur mit Verwaltungsakten vom konkreten Charakter.

b) Die konkreten Akte beziehen sich entweder auf die Rechte bzw. Pflichten der Personen ausserhalb der Verwaltungsorganisation (der sog. Parteien), oder sie richten sich von einem Verwaltungsorgan zu einem anderen Verwaltungsorgan. Die ersten werden *Entscheidungen* genannt, zu den letzteren gehören dagegen die Verfügungen. Die Bekanntgabe der Gründe hat vor allem anhand der Erlassung der Entscheidungen eine gewährleistende Bedeutung, der Verfasser beschränkt sich deshalb in den weiteren Erörterungen auf die Begründung von konkreten Entscheidungen.

Die obige Abgrenzung des Themas entspricht der Konzeption, die im ungarischen Recht vom Kodex über die allgemeinen Regeln des Verwaltungsverfahrens (Gesetz Nr. IV. aus dem Jahre 1957) betreffs seines eigenen Bereiches vertreten ist. Im

* Der Verfasser ist Professor des Verwaltungsrechts an der Attila-József-Universität, Szeged/Ungarn.

Absatz (4) § 1 des Gesetzes handelt es sich um die Feststellung „des die Parteien betreffenden“ Rechtes oder Verpflichtung, im Laufe der „Erledigung der Angelegenheiten“ (also nicht im Laufe ihrer Regelung!), es werden also die nach aussen wirkenden konkreten Akte der Verwaltungsorgane, d. h. die Beschlussfassung geregelt.

II. Die Vorschrift der Begründung von Verwaltungsentscheidungen im ungarischen Recht

1. Ungarn gehört zu denjenigen sozialistischen Staaten, die das Verwaltungsverfahren durch ein Gesetz mit allgemeiner Gültigkeit, d. h. — von bestimmten Ausnahmen abgesehen — mit einem Geltungsbereich, der sich auf alle Arten von Verwaltungsangelegenheiten erstreckt, geregelt haben. Gleichzeitig verfügt aber das ungarische Recht neben dem Gesetz Nr. IV. von 1957 auch über besondere Rechtsvorschriften betreffs des Verwaltungsverfahrens.

2. Die §§ 38—39 des allgemeinen Verfahrensgesetzes enthalten die Vorschriften, die sich auf die Begründungspflicht und auf den Inhalt der Begründung beziehen. Laut deren soll die Begründung *aus zwei Hauptelementen* bestehen: einerseits ist ihr der festgestellte *Tatbestand* und die als Grund angenommenen Beweise kurz vorzutragen, andererseits sind die *Rechtsregeln* anzugeben, auf Grund deren das Verwaltungsorgan den Beschluss gefasst hat.

3. Der Wortlaut der oben erwähnten §§ 38—39 des Gesetzes Nr. IV. vom 1957 den Ausdruck „falls keine Rechtsregel anders bestimmt“, welcher an mehreren anderen Stellen des Gesetzes vorkommt, das heisst dass die *besonderen Verwaltungsvorschriften* über die Begründung keine vom allgemeinen Kodex abweichenden Bestimmungen enthalten können, nicht einschliesst. Es besteht also höchstens die Möglichkeit, die Bestimmungen des G. IV. von 1957 durch besondere Verfahrensregeln zu ergänzen bzw. zu detaillieren.

Es gibt nur einige unter den besonderen Verwaltungsverfahrensgesetzen, die auf die Frage der Begründung von Beschlüssen eingehen, und zwar bloss mit Abweichungen in der Textabfassung, aber nicht vom Wesen des allgemeinen Kodexes. Der Verfasser nennt das Gesetz über die Übertretungen von 1968, weiterhin die Ministerialverordnungen über die Erteilung von Baugenehmigungen und Handwerkslizenzen als Beispiele.

4. Der Verfasser bemerkt, dass die vor 1957 entstandenen speziellen Verfahrensregeln durch den allgemeinen Kodex nicht ausgesprochen ausser Kraft gesetzt worden sind. Die Begründung des Gesetzes stellte aber fest, dass die auf einigen Fachverwaltungsgebieten geltenden Verfahrensregeln unter Berücksichtigung der Gesetzesbestimmungen ergänzt bzw. abgeändert werden müssen. Die *Tendenz*, die in der ungarischen Rechtssetzung realisiert wird, ist jedenfalls dass sich die besonderen Verfahrensregeln an die Sätze des allgemeinen Gesetzes anpassen sollen, weiterhin dass die Erlassung von speziellen Kodexen auf die unvermeidbare Fälle beschränkt wird.

III. Das Ziel der Begründung von Verwaltungsentscheidungen

Der Verfasser fasst in diesem Kapitel die *Vorteile* zusammen, die aus der Aufnahme der Begründung in den Text der den Parteien bekanntgegebenen konkreten Entscheidungen stammen. Diese sind die folgenden:

a) Die Veröffentlichung des im Laufe der Unterordnung des Tatbestandes unter eine Rechtsregel (Subsumtion) erfassten Gedankenfolge rechtfertigt die Richtigkeit der Entscheidung vor den Parteien und fördert ihrerseits die Beobachtung dieser.

b) Die Vorschrift der Bekanntgabe der Begründung übt auf die sorgfältige

Durchführung des Verfahrens und auf die Fundiertheit der Entscheidung eine vorteilhafte Wirkung aus, sie ist also auch ein bedeutendes Mittel zur Selbstkontrolle des Organs, das die Entscheidung fasst.

c) Die Begründung der Entscheidungen hat eine Erziehungsrolle in die Richtung der Parteien, betreffs ihres Verhaltens in zukünftigen ähnlichen Situationen.

d) Das Erkenntnis und die Untersuchung der Begründung erleichtert die Abfassung von Rechtsmitteln für die Parteien und die Beurteilung des Rechtsmittels für das Organ, das zur Entscheidung in der zweiten Instanz berufen ist.

e) Die Einschliessung der Begründung in die Entscheidungen fördert auch die sog. von Amts wegen eingeleitete offizielle Revision der Entscheidungen.

2. Durch die Vorschrift der Begründungspflicht fällt den Rechtsanwendungsorganen zweifellos eine bedeutende zusätzliche Arbeit zu, infolge dessen ihre Durchführung an gewisse praktische *Schwierigkeiten* stossen kann. Es kann nämlich vorkommen, dass die Erledigung der Angelegenheiten Verzögerung erleidet, oder formelle, schablonenhafte Begründungen zu den Entscheidungen gefügt werden. Die Abfassung einer gründlichen Begründung ist erst dann in allen Fällen zu erwarten, wenn ein Personalstand von grösserer Zahl — und zwar in der Mehrheit hochqualifizierte Personen — bei den Verwaltungsorganen angestellt ist.

Die Realität dieser Schwierigkeiten wird vom Verfasser nicht ausser Acht gelassen, er ist doch der Meinung, dass es die richtige Lösung ist, die Begründungspflicht als allgemeine Vorschrift zu bestimmen, von der dann in Ausnahmefällen abgesehen werden kann.

IV. Die Arten der Verwaltungsentscheidungen mit Begründungspflicht

1. Die konkreten Verwaltungsentscheidungen teilen sich einerseits auf die Angelegenheit in der Sache *endgültig* entscheidenden, anderseits auf die diese *vorbereitende*, die Förderung des Verfahrens bezweckende Entscheidungen auf.

Hinsichtlich der meritorischen Entscheidungen ist der Standpunkt der ungarischen Theorie und Praxis, dass diese — weil sie die Interessen der Parteien unmittelbar berühren — in allen Fällen begründet werden müssen; das ist ein unentbehrliches Attribut der Anwendung der sog. Entscheidungsform.

Bezüglich der einer meritorischen Entscheidung vorangehenden, intermediären Entscheidungen schreibt Absatz (3) § 45. des Gesetzes vor, dass diese gewöhnlich nur in der gegen die meritorische Entscheidung eingelegten Berufung angegriffen werden können, es besteht also gegen sie im allgemeinen keine Möglichkeit einer sofortigen besonderen Berufung. Es kommt aber eine Abweichung von dieser Regel vor, wenn eine Rechtsnorm die besondere Berufung ermöglicht; selbst das Verwaltungsverfahrenskodex erteilt in gewissen Hinsichten solche Erlaubnis.

Nach der herausgebildeten Praxis sind die intermediären Massregeln, gegen diejenige keine Möglichkeit eines selbständigen Rechtsmittels im Sinne des Gesetzes besteht, nicht in Entscheidungsform zu fassen.

2. Im ungarischen Recht bezieht sich die Begründungspflicht sowohl auf die Verwaltungsentscheidungen *von erster* als auch *von zweiter Instanz*.

3. Verwaltungsverfahren sind entweder *von Amts wegen*, auf die Initiative des Verwaltungsorgans oder auf das Ersuchen der betroffenen *Partei* eingeleitet. Dieser Unterschied hat aus der Hinsicht der Begründungspflicht keine Bedeutung, dass heisst sie besteht in gleichem Masse bei den Entscheidungen, die als Ergebnis beider Arten von Verfahren getroffen sind. Auf der Ebene der Praxis meldet sich die Notwendigkeit der Begründung bei dem Verfahren von Amts wegen dann geprägt, wenn das Verwaltungsorgan eine Verpflichtung der Partei auferlegt, beim Verfahren auf Ersuchen dagegen vor allem dann, wenn das Ersuchen der Partei von der Behörde teils oder im Ganzen abgewiesen wird. Die Begründung von Entscheidungen ist weiterhin besonders wichtig, wenn ein sog. kontradiktorisches Verfahren vor dem Verwaltungsorgan geleitet wird.

4. Die Behörde kann noch vor dem Abschluss des Verfahrens, auf Grund der bereits aufgeklärten Tatsachen eine sog. *Teilentscheidung* treffen. Auch gegenüber diesen besteht die Berufungsberechtigung der Parteien, folgenderweise auch die Pflicht der Begründung der Entscheidung.

5. Das Gesetz ermöglicht, dass die Entscheidung von dem sie erlassenden Verwaltungsorgan — im Falle irgendeines Schreibfehlers — *verbessert* wird, und es ist auch möglich, dass die Entscheidung vom Organ *getauscht*, d. h. in der verbesserten Form wieder abgeschrieben und ausgegeben wird. Die Erweiterung oder die Veränderung der Begründung ist weder im einen noch im anderen Falle notwendig.

Das Verwaltungsorgan kann auch die *Ergänzung* der Entscheidung in der Sache verordnen. Gegen die ergänzende Entscheidung ist eine selbständige Berufung zulässig, eben deshalb ist darin eine Begründung einzuschliessen.

Das Gesetz schreibt auch vor, dass das Verwaltungsorgan seine vom übergeordneten Organ noch nicht überprüfte Entscheidung *zurückziehen* oder *abändern* kann. Dies soll auch in einer Entscheidungsform erfolgen, das heisst auch die neue Entscheidung soll eine Begründung enthalten.

6. Das ungarische Verwaltungsverfahrensgesetz beinhaltet auch die Vorschriften des *Vollstreckungsverfahrens*. Es schreibt vor, dass die sofortige Durchführbarkeit der Entscheidung in ihr deutlich ausgedrückt und begründet werden muss. Die diesbezügliche Begründungspflicht steht also ausser Zweifel.

Die Begründungspflicht kommt auch in Bezug auf die die Durchführung verordnenden bzw. auf andere, im Laufe des Vollstreckungsverfahrens erfassten Entscheidungen zur Geltung, so zum Beispiel im Interesse der durch das Vollstreckungsverfahren in ihrem Rechte verletzten sog. dritten Person. Zuletzt ist auch die Begründung der Entscheidung über die Aussetzung des Vollstreckungsverfahrens notwendig.

7. Betreffs der Tragung der *Kosten des Verfahrens* ist in der Angelegenheit der Abweisung des Gesuches der Partei um Kostenbefreiung, oder der Aufhebung bzw. Modifikation der Kostenbefreiung, weiterhin auch in der Sache der Verpflichtung der Partei zum Vorschuss der Verfahrenskosten Berufung zulässig. Dem dispositiven Teil der Entscheidung soll also auch in diesen Fällen eine Begründung folgen.

V. Ausnahmen von der Begründungspflicht

1. Die Begründungspflicht bezieht sich nicht auf die Fälle, wenn die Entscheidung *schriftlich nicht bekanntgegeben* ist. Laut des Gesetzes ist es der Fall, wenn die Entscheidung der Partei mündlich bekanntgemacht wird, und die Partei auf die schriftliche Bekanntgabe verzichtet, vorausgesetzt dass die Art der Angelegenheit dies ermöglicht. Ein anderer Fall besteht dann, wenn das Gesuch vom Verwaltungsorgan sofort erfüllt wird, und nach den Vorschriften über die Angelegenheit genügt es, die Erledigung in die Akte oder in die Registrierung einzutragen.

2. Es gibt weiterhin Entscheidungen, bei denen die schriftliche Abfassung und die schriftliche Bekanntgabe vorliegen, aber dies erfolgt nicht in der im § 38 des Gesetzes erforderlichen Form. Diese *in speziellen Form gefassten Entscheidungen* müssen nicht begründet werden.

VI. Die Angabe des Tatbestandes und der Beweise in der Begründung

1. In der Begründung der Entscheidung hat die Behörde davon zu erklären, auf Grund der Anwendung von welchen *Beweismitteln* die verschiedenen Tatsachen als wahr angenommen, weiterhin aus welchem Grund gewisse Tatsachen als nicht erwiesen qualifiziert wurden.

2. In der Begründung sind die von der Partei angebotenen, aber von der Behörde abgelehnten Beweismittel und die *Gründe der Ablehnung* aufzuzählen.

3. Die eventuellen Anleitungen, die von den Aufsichtsorganen des zuständigen

Organs zur Beurteilung der Angelegenheit gewährt sind, können nicht zu den Beweismitteln gereiht werden; auf diese soll also in der Begründung der Entscheidung nicht eingegangen werden. Es kann aber auf das *Gutachten* bzw. auf die *Zustimmung* der Organe im nebeneordneten Verhältnis zu dem die Entscheidung treffenden Organ, in der Begründung der Entscheidung berufen werden.

4. Wenn sich die Entscheidung auf den vom Verwaltungsorgan *offiziell anerkannten oder allgemeinbekannten Tatsachen* beruht, sind sie in der Begründung der Entscheidung zu erwähnen.

VII. Die Bezugnahme auf die Rechtsregeln in der Begründung.

1. a) Die Abfassung der Begründung ist im allgemeinen bei den sog. *rechtlich völlig gebundenen Akten* am einfachsten, wenn bloss die Übereinstimmung des Tatbestandes und der Rechtsvorschrift in der Begründung festzustellen ist. In diesen Fällen ist nämlich der Akt von der Verwaltungsbehörde im Rechtsvorschrift festgestellten alleinigen Sinne durchzuführen.

b) Wenn das Verwaltungsorgan unter mehreren durch Rechtsvorschriften bestimmten Entscheidungen, bzw. im durch die Rechtsvorschrift bezeichneten Rahmen unter mehreren gesetzlichen Lösungen wählen kann, das heisst die Möglichkeit des *diskretionären Ermessens* vorliegt, soll das Verwaltungsorgan begründen, warum eben die in der Entscheidung vorkommende Lösung aus den Alternativen der Rechtsvorschrift, bzw. im Bereich des Ermessens gewählt wurde. In diesen Fällen müssen also in der Begründung auch die Fragen der Zweckmässigkeit erwähnt werden.

Bei den rechtlich nicht völlig gebundenen Entscheidungen muss in der Begründung erörtert werden, wie die sog. *unbestimmten Rechtsbegriffe* (zum Beispiel: volkswirtschaftliches Interesse, öffentliche Gefahr, dringende Notwendigkeit) vom Verwaltungsorgan ausgelegt worden sind.

2. In den meisten Fällen ist es nicht notwendig, in der Begründung von Entscheidungen erster Instanz neben den angewandten Rechtsvorschriften auch auf die dem Organ *Kompetenz gewährleistenden oder die Modalitäten seines Verfahrens festlegenden Rechtsvorschriften* Bezug zu nehmen. Das ist eher im Verfahren zweiter Instanz notwendig, wenn sich Probleme der Gesetzlichkeit eben betreffs der Beobachtung von Kompetenz-, oder Verfahrensvorschriften melden.

VIII. Einige technische Fragen im Zusammenhang mit der Textabfassung der Begründung

1. Innerhalb der Entscheidung ist die *Verschmelzung des dispositiven Teils und der Begründung* zu vermeiden. Die Verwaltungsorgane begehen meistens den Fehler, dass sie den Text des dispositiven Teiles überflüssig erweitern, auch die Beschreibung des Tatbestandes hierzu knüpfen und sich in der Begründung nur auf die Angabe des Rechtsgrundes der Entscheidung beschränken.

2. In der Begründung sind nicht nur die Nummer und der Titel der Rechtsvorschrift anzugeben, sondern auch der *Artikel* und der *Absatz* der angewandten Rechtsvorschrift ganz genau zu bezeichnen.

3. Der *Umfang* der Begründung hängt allerdings von der Natur der Angelegenheit ab, besonders von der Kompliziertheit des Tatbestandes und vom Masse der Notwendigkeit der rechtlichen Auslegung. Die Grosszügigkeit der Begründung, die übertriebene Abkürzung ist ein Fehler, der von den Behörden oft begangen wird; das ist bei den Entscheidungen, die sich auf einem vom Typischen abweichenden Tatbestand beruhen, die ein Ansuchen abweisen, oder im Streit von gegenüber stehenden Parteien entscheiden, keinesfalls zu billigen.

IX. Die rechtlichen Folgen einer ungenügender Begründung

Die in der Praxis vorkommenden Fälle der Unzulänglichkeit der Begründung sind: 1. der völlige Mangel der Begründung, 2. Mangelhaftigkeit, Fehlerhaftigkeit oder Formelhaftigkeit der Begründung, 3. Widerspruch zwischen dem dispositiven Teil und der Begründung. Nach der Meinung des Verfassers dienen all diese als Grundlage dazu, dass die erlassene Entscheidung als *nichtig* erklärt werden soll.

Est ist die Pflicht der übergeordneten Organe die entsprechende Wahrung der Begründungspflicht *mit Aufmerksamkeit zu folgen*, und falls sie bei den untergeordneten Organen Mangelhaftigkeiten oder eine fehlerhafte Praxis erfahren, müssen sie die entsprechenden Anweisungen oder Instruktionen herausgeben.

Der Verfasser meint, dass die Gesagten eine genügende Grundlage dazu bieten, dass die folgende zusammenfassende Folgerung gezogen werden kann: die Rechtsvorschriften der Verwaltungsverfahren im sozialistischen Ungarn zwecks des Geltendmachens der Begründungspflicht der Entscheidungen können zweifellos für entwickelt gehalten werden, und gleichzeitig beinhalten sie auch die praktische Möglichkeiten berücksichtigende Verfügungen.